

## Le règlement pacifique des conflits

Lorna Lloyd

Volume 31, numéro 4, 2000

De la SDN à l'ONU : Raoul Dandurand et la vision idéaliste des relations internationales

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704222ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704222ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lloyd, L. (2000). Le règlement pacifique des conflits. *Études internationales*, 31(4), 709–726. <https://doi.org/10.7202/704222ar>

### Résumé de l'article

L'une des caractéristiques les plus étonnantes du vingtième siècle réside dans l'émergence d'une nouvelle orthodoxie morale et juridique ayant trait à la permissivité des conflits armés. Ceci a évidemment provoqué l'émergence d'une attitude plus positive à l'égard du règlement pacifique des conflits, y compris le recours d'instruments juridiques. Cet article s'attarde essentiellement à la contribution du sénateur Dandurand à ce processus de l'entre-guerres et à ses succès. En effet, ce que Dandurand et ses collaborateurs ont accompli a été utile. Ils ont cependant été trop optimistes, en ce sens qu'ils n'ont pas reconnu à quel point les facteurs politiques pouvaient limiter la portée de la loi. Le contexte politique positif des années 1920 a favorisé la contribution substantielle du droit international au règlement pacifique des conflits. Mais alors que le monde était entraîné une fois de plus dans la guerre, puis la Guerre froide, les instruments juridiques ont été relégués au second plan. Ce n'est qu'en 1990, à la fin de la Guerre froide, que la Cour internationale de justice a pu prendre son essor, et où le rôle de l'adjudication a été considéré de façon plus réaliste que dans les années 1920. Ainsi, nous pouvons faire preuve d'un optimisme prudent à l'égard de la contribution du droit international à la paix dans le monde. Dans cette optique, l'ère Dandurand est peut-être arrivée.

# Le règlement pacifique des conflits

Lorna LLOYD\*

**RÉSUMÉ:** L'une des caractéristiques les plus étonnantes du vingtième siècle réside dans l'émergence d'une nouvelle orthodoxie morale et juridique ayant trait à la permissivité des conflits armés. Ceci a évidemment provoqué l'émergence d'une attitude plus positive à l'égard du règlement pacifique des conflits, y compris le recours d'instruments juridiques. Cet article s'attarde essentiellement à la contribution du sénateur Dandurand à ce processus de l'entre-guerres et à ses succès. En effet, ce que Dandurand et ses collaborateurs ont accompli a été utile. Ils ont cependant été trop optimistes, en ce sens qu'ils n'ont pas reconnu à quel point les facteurs politiques pouvaient limiter la portée de la loi. Le contexte politique positif des années 1920 a favorisé la contribution substantielle du droit international au règlement pacifique des conflits. Mais alors que le monde était entraîné une fois de plus dans la guerre, puis la Guerre froide, les instruments juridiques ont été relégués au second plan. Ce n'est qu'en 1990, à la fin de la Guerre froide, que la Cour internationale de justice a pu prendre son essor, et où le rôle de l'adjudication a été considéré de façon plus réaliste que dans les années 1920. Ainsi, nous pouvons faire preuve d'un optimisme prudent à l'égard de la contribution du droit international à la paix dans le monde. Dans cette optique, l'ère Dandurand est peut-être arrivée.

**ABSTRACT:** One of the most striking features of the twentieth century was the emergence of a new legal and moral orthodoxy regarding the permissibility of armed conflict. Alongside this there naturally emerged a more positive attitude to the pacific settlement of disputes, including the employment for this purpose of legal mechanisms. The article mainly focuses on Senator Dandurand's contribution to this inter-war process, and on its successes. He and his fellow campaigners indeed achieved much that was useful. They were, however, too optimistic in that they did not recognize the extent to which political factors circumscribe the role of law. In the 1920s, the positive political context enabled international law to make a significant contribution to pacific settlement. But as the world slid again towards war and then into cold war, legal mechanisms took a back seat. Only in the 1990s, with the cold war at an end, was the International Court

\* Senior Lecturer en Relations internationales, Keele University, Keele, Staffs, ST5 5BG, G-B (e-mail : l.lloyd@keele.ac.uk). Merci au professeur Alan James pour ses précieuses suggestions. Merci aussi au professeur Robert Beck et aux membres du ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni qui m'ont aidée à retracer certains faits. Je suis heureuse, une fois de plus, de témoigner ma reconnaissance au gouvernement du Canada pour la bourse qui m'a permis de faire cette recherche sur le sénateur Dandurand. Pendant mon séjour à Montréal, Mme Claire Bruneau, M. Louis Bruneau, Mlle Marie-Hélène Beaudry et Mme Vanier Vincent m'ont aidée à mieux comprendre le sénateur Dandurand. Je les remercie tous chaleureusement pour leur gentillesse et leur généreuse hospitalité.

1. Voir David D. CARON, « War and International Adjudication: Reflection on the 1899 Peace Conference », *The American Journal of International Law*, vol. 94, n° 1, janvier 2000, pp. 4, 24.
2. Cet article ne mentionne pas l'autre préoccupation de Dandurand à Genève : la protection des minorités.

*of Justice able to flourish. By then, the role that adjudication can play was also viewed more realistically than in the 1920s. Thus, we may be cautiously optimistic about international law's contribution to a peaceful world. In this sense, Dandurand's time has perhaps come.*

### **Pour étudier la question, nous présenterons les points suivants :**

- Dandurand et ses partisans ont grandement contribué au développement d'un appareil de règlement des conflits par le biais de recours à des mécanismes juridiques – mécanismes que nous qualifierons pour les besoins de l'étude d'approche juridique de la paix – et cet appareil a été d'un grand recours dans les conflits qui ont été réglés de la sorte. Ce que des hommes comme le sénateur Dandurand ont réalisé en ce domaine n'est pas toujours reconnu ; il faut leur donner crédit pour ce travail de pionnier.
- Les partisans de « l'approche juridique de la paix » en 1920 ont mis trop d'espoir en des conséquences plus vastes de leurs travaux. Ils parlaient comme s'il existait un lien direct entre l'usage du droit et les perspectives d'une paix internationale. C'était là être bien trop optimistes et l'échec de cet aspect de leur campagne peut avoir contribué à reléguer au second plan et pendant presque les soixante années qui ont suivi, l'usage du droit dans le règlement pacifique des conflits.
- La contribution de la justice au règlement des conflits aujourd'hui est non seulement prise plus que jamais elle ne l'a été pendant les années d'entre-guerres mais elle est aussi envisagée de façon plus réaliste qu'en 1920. Il est donc désormais possible d'avoir une confiance raisonnable dans le destin de cet important aspect des relations internationales.

### **I – Le sénateur Dandurand et la campagne en faveur d'une approche juridique de la paix**

La campagne de 1920 en faveur d'une approche juridique de la paix reposait essentiellement sur le fait évident que le droit devait jouer un rôle important dans toute société bien ordonnée. On prétendait alors que tous les conflits juridiques devaient être soumis soit à la décision d'un tribunal d'arbitrage *ad hoc* soit à la décision judiciaire d'un tribunal permanent indépendant, tel qu'une cour internationale<sup>3</sup>. On croyait aussi qu'un monde de paix pourrait se réaliser si la décision judiciaire venait à jouer dans la vie des États un rôle aussi naturel que celui qu'elle semblait jouer dans la vie des citoyens. D'après

3. Dans cet article, « décision judiciaire » désigne le renvoi des conflits, pour qu'ils y soient jugés de façon exécutoire selon les règles du droit international, à un tribunal permanent indépendant disposant de ses propres règles de procédure ; « arbitrage » désigne le renvoi des conflits à des tribunaux *ad hoc* pour qu'ils y soient jugés sur la base de règles juridiques tout spécialement convenues (sauf dans les cas où il est nécessaire de le préciser, le terme « arbitrage » était utilisé au sens large pour désigner toute procédure pacifique de règlement des conflits.)

l'un des partisans de Dandurand (érudit et politicien de grand talent et l'un des rares bons avocats britanniques de droit international)<sup>4</sup>, chacun reconnaissait que l'idéal ... était la création d'un système en vertu duquel les conflits entre États seraient réglés selon des procédures judiciaires conformément à des règles de droit, tout comme sont réglés les conflits entre individus à l'intérieur de l'État : de sorte que le dernier recours entre États ne devait pas être la guerre mais le droit<sup>5</sup>. Pour éviter la guerre, il était essentiel d'accepter la proposition fondamentale selon laquelle...tout conflit qui pouvait être réglé par l'application du droit existant devait l'être et que, lorsqu'un conflit se qualifiait pour l'arbitrage, cette procédure devait être accessible à la demande de l'une des parties<sup>6</sup>.

Comme, face au problème de la guerre, cette idée d'une approche juridique de la paix avait occupé une place centrale dans le mouvement de pensée d'avant la Première Guerre mondiale, il n'est pas surprenant que lorsque la Société des Nations fut créée, en janvier 1920, elle s'est immédiatement attelée à la création d'une cour internationale. Ce en quoi elle a réussi puisque la CPJI était inaugurée en février 1922.

Il existait toutefois une importante différence entre la cour mondiale et les cours nationales. En effet, comme les grandes puissances refusaient de faire confiance à une cour qui n'avait pas encore fait ses preuves, la CPJI n'était saisie qu'en cas de demande expresse des parties à un conflit. Pour le sénateur Dandurand comme pour beaucoup d'autres, cela semblait une grave lacune qu'il fallait corriger. Or il existait un moyen, connu sous le nom de Clause optionnelle de la Cour internationale, qui pouvait permettre de pallier cette lacune. La Clause optionnelle permettait à des États de faire des déclarations promettant que, si entre eux et d'autres États ayant pris les mêmes engagements, un conflit venait à surgir d'une nature spécifiée par chacun d'eux dans leurs déclarations, ce conflit pourrait être porté devant la CPJI sur requête unilatérale de l'un des États concernés. Si le nombre des adhérents à la Clause optionnelle grandissait, il émergerait alors de plus en plus d'États qui auraient le droit de soumettre leurs différends à la Cour. Ainsi, la CPJI obtiendrait graduellement les pouvoirs d'une juridiction obligatoire et, ce faisant, le monde s'orienterait vers la paix<sup>7</sup>.

4. Cecil Hurst (ancien conseiller juridique au Foreign Office et juge à la CPJI) à Lord Robert Cecil (l'un des fondateurs de la Société des Nations), 9 avril 1933. Cité dans Lorna LLOYD, « Philip Noel-Baker and Peace through Law » in David LONG and Peter WILSON (dirs.), *Thinkers of the Twenty Years' Crisis*, Oxford University Press, 1995, p. 46.

5. Philip NOEL-BAKER, « The Permanent Court of International Justice » in H.V. TEMPERLEY (dir.), *A History of the Peace Conference of Paris*, Londres, 1924, vol. vi, p. 484.

6. P.J. NOEL-BAKER, « The Obligatory Jurisdiction of the Permanent Court of International Justice », *The British Year Book of International Law*, 1925, Londres, 1925, p. 79.

7. Au sujet de l'émergence de la Clause optionnelle et de sa signification dans les années vingt, voir Lorna LLOYD, « Peace through Law. Britain and the International Court in the 1920s », Woodbridge & Rochester, The Boydell Press for the Royal Historical Society, 1997 et *passim*.

En 1920, les efforts en vue d'étendre le système de la Clause optionnelle, joints à la poursuite de la sécurité et du désarmement, occupèrent une place importante dans les activités de la SDN en vue de la construction de la paix. Il était naturel pour Dandurand d'appuyer la campagne en faveur de la Clause optionnelle puisque cela était conforme à sa formation juridique et à ses affinités internationalistes<sup>8</sup>. L'adhésion à la Clause optionnelle s'accordait aussi admirablement avec les penchants et les intérêts du Canada. Le Canada considérait qu'il ouvrait la voie au règlement pacifique des conflits et cette position lui donnait un certain prestige à l'Assemblée de la SDN. Par la même occasion, l'élaboration de moyens pacifiques de règlement des différends réduirait la vraisemblance d'avoir recours à une sécurité collective et, par conséquent, d'avoir à se heurter aux États-Unis (qui ne faisaient pas partie de la SDN); or, comme neuf dixièmes des conflits du Canada étaient des conflits avec les États-Unis (qui, n'ayant pas ratifié le Statut de la Cour, ne pouvaient se prévaloir de la Clause optionnelle), le Canada était loin de se voir traduire devant la Cour contre son gré. Il n'est donc pas surprenant que les politiciens canadiens, qui désapprouvaient la SDN, approuvaient la CPJI.

Le premier ministre et ministre des Affaires extérieures de Dandurand, William Lyon Mackenzie King, s'intéressait peu à la SDN et se montrait prudent vis-à-vis des démêlés internationaux. Peut-être parce qu'il avait aussi une nature méfiante et qu'il voulait gérer lui-même la politique étrangère, il tendait à considérer la nomination des délégués à la SDN comme une forme de patronage politique, accordée à des gens qui avaient très peu ou très superficiellement de connaissances du travail de la SDN. Or, Dandurand non seulement s'intéressait à la SDN mais il avait aussi la confiance de King, car le Premier ministre savait que cet être modeste, chevaleresque, dévoué et véritablement noble<sup>9</sup> lui épargnerait les différends internationaux qu'il redoutait par-dessus tout. En attendant, comme King souhaitait renforcer l'indépendance du Canada sans affaiblir ses liens avec la Grande-Bretagne et avec le Commonwealth, il approuvait les initiatives judicieuses de Dandurand pour rehausser la réputation internationale du Canada et pour mettre l'accent sur son statut égalitaire avec la Grande-Bretagne. Plus que tout autre Canadien, Dandurand, représentant idéal du Canada à Genève, devint l'expert du gouvernement King auprès de la Société des Nations<sup>10</sup>.

8. Voir Lorna LLOYD, « Le sénateur Dandurand, pionnier du règlement pacifique des différends », *Études internationales*, vol. 23, n° 3, septembre 1992, p. 586.

9. *Journal* de Mackenzie King, 27 juillet 1929, cité dans LLOYD, « Le sénateur Dandurand » *op. cit.*, p. 582.

10. Alors que la plupart des délégués canadiens n'avaient visité Genève qu'une fois ou deux, Dandurand avait participé à huit sessions de l'Assemblée (dont six comme chef de délégation) et à douze sessions du Conseil. Ernest Lapointe (représentant officieux de Mackenzie King) avait plus de poids politique que Dandurand mais moins d'expérience de Genève. Quant à Oscar Skelton (Secrétaire d'État aux Affaires extérieures), il avait du poids mais peu de temps à consacrer à la SDN.

Ses nombreuses années d'activités internationalistes ont permis à Dandurand de bien se placer à Genève, où il fut élu président de l'Assemblée en 1925 (alors qu'il n'était délégué que pour la seconde fois) dans l'enthousiasme<sup>11</sup> et par une majorité écrasante. Il ne s'agissait pas simplement là d'un hommage personnel au sénateur Dandurand ou de l'apogée d'une éminente carrière politique mais d'un très grand compliment pour le Canada et de la preuve, pour le monde, que ce pays occupait une place spéciale à la Société des Nations<sup>12</sup>. On a dit de Dandurand qu'il avait toujours rempli ses fonctions de président avec beaucoup de succès<sup>13</sup>, une habileté et une dignité inégalées<sup>14</sup> et beaucoup d'efficacité – et cela pas uniquement à cause de son expérience comme président du Sénat (1905-1909) et de son bilinguisme parfait<sup>15</sup>. L'éloquence de Dandurand, sa bonne humeur innée, sa courtoisie, sa modestie et sa *belle tête de diplomate* l'ont aussi bien servi, ainsi que son pays. Aucun autre Canadien ne fut l'objet de plus de gratitude et aucun autre représentant de dominion ne fut jamais élu à ce poste.

Deux ans plus tard, en 1927, Dandurand fait de nouveau honneur à son pays en réussissant à faire élire le Canada au Conseil de la SDN. Cela confirmait clairement l'acceptation du Canada comme membre à part entière de la société internationale ; sur le plan personnel, Dandurand a l'immense satisfaction de siéger auprès du secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Grande-Bretagne et de prouver que le Canada n'est pas un laquais des Anglais. Cela lui permet également de jouer un rôle important dans la protection des minorités.

Pendant ce temps, Dandurand faisait campagne sans répit pour l'adhésion à la Clause optionnelle. Pour ce qui est d'une signature canadienne, il s'était tout de suite heurté à la Grande-Bretagne. En effet, jusqu'à la fin des années 1920<sup>16</sup>, la Grande-Bretagne n'était pas seulement opposée à l'accepta-

11. W.A. Riddell (Conseiller canadien à Genève) à Oscar Skelton (Sous-secrétaire aux Affaires extérieures, 9 septembre 1925. Document 376 in Lovell C. CLARK, *Documents sur les relations extérieures du Canada*, vol. 3, 1919-1925, Ottawa, ministère des Affaires extérieures, 1970 p. 434. Dandurand avait beaucoup d'amis à Genève pour avoir participé pendant 25 ans aux conférences de l'Union interparlementaire et grâce à son poste de président du Comité franco-américain de Montréal (qu'il avait fondé en 1912).

12. Skelton (Ottawa) à Riddell, 22 septembre 1925, Ottawa, Archives nationales du Canada (ANC), RG 25, G-1, vol. 1399, dossier 65-c.

13. C.P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict*, vol. 2, 1921-1948. *The Mackenzie King Era*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1981, 1<sup>ère</sup> édit., 1977, p. 65.

14. S. Mack EASTMAN, *Canada at Geneva. An Historical Survey and its Lessons*, Toronto, The Ryerson Press, 1946, p. 45.

15. Les trois quarts des discours étaient en français. Quelques bribes d'anglo-saxon s'intercalaient parfois quand Dandurand jugeait intraduisible les brillants discours du Français Joseph Paul-Boncour, lequel critiquait la Grande-Bretagne avec une éloquence consommée. Voir les remarques de Dandurand et de Chamberlain à la 7<sup>e</sup> réunion plénière, 12 septembre 1925, *Journal officiel de la SDN*, supplément spécial n<sup>os</sup> 33, 55. D'après Dandurand, Paul-Boncour « prononça un très éloquent discours qui souleva les applaudissements enthousiastes de l'Assemblée. ... l'interprète ... donnait des signes répétés de détresse. Il était clair qu'il ne pouvait suivre l'orateur » : ANC, Dandurand papers, MG27, III B3, *Mémoires*, 1<sup>ère</sup> copie, p. 509.

16. Ceci, à part quelques mois en 1924 où il y avait eu un gouvernement travailliste.

tion de la Clause mais insistait aussi sur le fait qu'il s'agissait d'une question d'importance sur laquelle tout le Commonwealth devait s'entendre. Même si Mackenzie King envisageait favorablement l'idée de ratifier, il ne pensait pas que cela valait un conflit avec la Grande-Bretagne. Néanmoins, Dandurand saisit les occasions, lorsqu'elles se présentaient, pour rappeler à King le bien-fondé de la Clause et pour encourager la Grande-Bretagne et les autres pays du Commonwealth à l'accepter<sup>17</sup>. Car, comme Dandurand et plusieurs hommes importants de la politique anglaise<sup>18</sup> l'ont reconnu, le Canada était bien placé pour exercer son influence. Non seulement avait-il une voix comme membre de la SDN, mais aussi pouvait-il se faire entendre à Londres. Et si, en conséquence, la Grande-Bretagne venait à envisager de façon favorable la Clause optionnelle, sa position de leader à la SDN signifiait que d'autres pays rajusteraient leur politique et la suivraient vraisemblablement.

Dès le début de 1929, Mackenzie King était convaincu qu'il était temps d'adhérer à la Clause optionnelle. Mais il préférait encore s'aligner sur la position de la Grande-Bretagne et des autres pays du Commonwealth; il entreprit donc des consultations auprès de ces pays (c'était la première fois qu'un dominion prenait une telle initiative). Au début, la Grande-Bretagne a pu le persuader d'attendre la conclusion de négociations anglo-américaines en vue d'un nouveau traité sur l'arbitrage étant donné que ces négociations non seulement étaient considérées comme urgentes mais que leur résultat aurait des répercussions directes sur les conditions d'une déclaration relative à la Clause optionnelle. Or, il était clair que le danger existait que King aille de l'avant de toute façon; la Grande-Bretagne s'est donc trouvée dans la situation où elle dut envisager de signer la Clause pour éviter de se laisser distancer par le Canada. On était loin de l'idée que se faisait la Grande-Bretagne dix ans plus tôt selon laquelle le premier dominion serait suivi dans son sillage impérial sur toutes choses (comme par exemple la Clause optionnelle) que la Grande-Bretagne percevrait comme touchant à ses intérêts vitaux et à ceux du Commonwealth. Pendant presque toutes les années 1920, la Grande-Bretagne a essayé d'éviter de regarder de trop près aux conséquences de l'émergence des dominions comme acteurs de la scène internationale: elles étaient trop inquiétantes et trop en désaccord avec l'image que la Grande-Bretagne se faisait d'elle-même et de sa place dans le monde. Mais petit à petit, et dans l'ensemble sans confrontation ou même, pour la plupart, sans vraiment désirer participer activement à la vie internationale, les dominions se sont mis à prendre de l'importance. L'essentiel, comme le reconnaissait King, était d'établir l'égalité du Canada avec la Grande-Bretagne et son droit d'agir en toute indépendance sur la scène internationale.

---

17. Les autres membres du Commonwealth également membres de la SDN étaient l'Afrique du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde et (comme on l'appelait alors) l'État libre d'Irlande.

18. *La Presse*, 28 octobre 1929.

King n'eut pas à forcer la main des Britanniques car, en juin 1929, un gouvernement travailliste nouvellement élu plaça l'adhésion à la Clause optionnelle en tête de l'agenda de la politique étrangère du pays. Comme les travaillistes avançaient à toute vitesse là où le gouvernement précédent avait avancé avec peine, il y eut des discussions compliquées, souvent délicates et parfois houleuses sur les conditions auxquelles serait soumise la signature de la Clause. Toutefois, une fois que l'Irlande se fut retirée des discussions et qu'elle eut signée séparément, le reste du Commonwealth s'entendit sur une formule acceptable.

Par comble d'ironie, à cause d'un retard dans la réception de l'autorisation de signer, Dandurand fut le dernier représentant du Commonwealth à faire une déclaration sur la Clause optionnelle. Or, Dandurand avait été acclamé à l'ouverture de l'Assemblée quand il avait annoncé que le Canada signerait la Clause et rappelé que son pays avait été à ce sujet à l'avant-garde du Commonwealth depuis 1925. Dandurand eut la satisfaction de voir se réaliser sa prophétie voulant, que lorsqu'un gouvernement britannique s'aliènerait finalement sur le Canada, les conséquences de ce geste seraient considérables. Car le résultat exceptionnel de ce qui s'est avéré être l'une des réunions les plus productives et les plus constructives de toute l'histoire de l'organisation (de la SDN) fut sans aucun doute la moisson soudaine de signatures en faveur de la Clause optionnelle<sup>19</sup>. À l'ouverture de l'Assemblée, vingt-six États seulement avaient fait des déclarations sur la Clause optionnelle et seulement dix-huit d'entre eux l'avaient ratifiée. À la fin de l'Assemblée, soit seulement trois semaines plus tard, trente-neuf États avaient fait des déclarations, chiffre remarquable si l'on considère que seuls quarante-deux États avaient ratifié le Statut et que la SDN ne comptait que cinquante-quatre membres<sup>20</sup> ! Aidées par une discrète poussée diplomatique britannique, trente-quatre de ces déclarations étaient devenues réalité à la fin de 1930.

19. Rapport des délégués canadiens à la dixième Assemblée de la SDN, Genève, 2-25 septembre 1929, Ottawa, 1929. (Traduction) « L'Assemblée était empreinte d'un esprit d'unité, d'à-propos et d'espoir tel qu'elle n'en avait jamais connu auparavant ou qu'elle ne connaîtrait peut-être jamais plus. » P. WALTERS, *A History of the League of Nations*, London, Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1969, publié pour la première fois en 2 vol. en 1952, p. 412.

20. Les États liés par la Clause au début de septembre 1929 étaient : l'Abyssinie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, Haïti, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse et l'Uruguay. De plus, six États avaient fait des déclarations non ratifiées et quatre avaient signé la Clause sans ratifier le protocole de signature du Statut de la CPJI. Les trois États qui avaient ratifié le Statut sans signer la Clause optionnelle étaient le Chili, Cuba et le Venezuela. À l'Assemblée de 1929, la France et la Lettonie avaient fait de nouvelles déclarations pour remplacer des déclarations antérieures non ratifiées au sujet de la Clause optionnelle.



Dandurand proclamait que « l'adhésion à la CPJI était un moment déterminant vers un plus haut degré de civilisation<sup>21</sup> ». Si c'était là le cas, le Parlement canadien ne semble pas avoir été très impressionné : seuls quatre autres orateurs se sont joints à Dandurand pour le débat sur la ratification au Sénat et il n'y eut que cinq orateurs pendant le court débat sur la ratification aux Communes<sup>22</sup>. En outre, en 1931, quand l'adhésion à la Clause optionnelle fut suivie de l'acceptation par le Canada de l'Acte général – traité qui proposait une entente similaire pour les conflits jugés impropres à un règlement judiciaire mais qui était, par conséquent, considéré comme une autre étape vers la paix – le monde de la paix commençait à s'effondrer. Les mécanismes juridiques en vue d'un règlement pacifique des conflits devaient sous peu n'être plus qu'un épisode sur la descente d'abord, vers la Seconde Guerre mondiale, et ensuite, vers la guerre froide.

## II – La valeur de la Clause optionnelle

Qu'ont donc réalisé Dandurand et ses partisans en faveur d'une « approche juridique de la paix » ? En théorie, une adhésion massive à la Clause optionnelle avait un certain nombre d'avantages évidents pour la communauté internationale, puisqu'elle suggérait qu'en établissant la pratique et l'habitude d'une argumentation raisonnée lorsque surviendraient des différends, cela minerait le rôle de la force dans les relations internationales. Dans ce cas, non seulement la gamme des litiges pouvant conduire à la guerre se trouverait réduite mais il deviendrait possible de résoudre les litiges moins graves mais agaçants qui, en temps de crise, pouvaient dégénérer. Ce vaste objectif pouvait se concrétiser de la façon suivante. Tout d'abord, il serait comparativement plus simple de saisir une cour de compétence obligatoire et disposant de larges pouvoirs que de mettre en œuvre d'autres méthodes de règlement pacifique. Un État n'aurait qu'à faire enregistrer un différend auprès de la Cour, énoncer ses positions, permettre à l'adversaire de faire valoir ses arguments et attendre un jugement sur le bien-fondé de l'affaire. En revanche, la création d'un tribunal d'arbitrage *ad hoc* nécessitait des négociations non seulement pour sa création mais aussi pour déterminer et la nature précise du différend et les procédures que le tribunal aurait à suivre. Ensuite, l'approche

21. *Débats du Sénat*, 4 Avril 1930, 141. Cf. Lapointe s'adressant à la Chambre des communes déclarait que l'acceptation de la Clause optionnelle avait été « un pas important vers le progrès du monde et de l'histoire de l'humanité » ; il prit « un certain orgueil [à savoir] que le Canada assurait parmi les pays du Commonwealth britannique le leadership en faveur de la signature de la Clause optionnelle ». *Débats de la Chambre des communes*, 9 avril 1930, 1413 ; 6 mars 1930, p. 336.

22. Cela reflétait à n'en pas douter une désaffection générale pour les affaires étrangères. Il existait au Canada une attitude isolationniste et King n'encourageait pas la discussion des affaires étrangères (dont il gardait fermement le contrôle). En 1925, on a fait valoir que sur 534 jours de débats, au cours des cinq sessions parlementaires antérieures, (Traduction) « nous n'avons consacré que treize jours et demi en tout pour couvrir l'ensemble des traités sur le commerce, le budget du ministère des Affaires extérieures et toute autre question ayant un lien quelconque avec les Affaires extérieures ». M. SHAW (Calgary Ouest), Chambre des communes du Canada, *Débats*, 26 juin 1925.

judiciaire permettait aux adversaires de se retirer avec honneur, en leur permettant de sortir de leurs positions retranchées et dans une grande mesure d'éviter les sentiments hostiles qu'engendrent souvent l'usage de moyens de règlement plus politiques. En outre, tout État qui refusait d'honorer les engagements découlant de la juridiction obligatoire de la Cour serait ainsi facilement identifié comme étant « dans le tort » car seuls les États soutenant une position juridiquement indéfendable pouvaient craindre (ainsi le pensaient-ils) l'examen d'un tribunal extérieur indépendant. Enfin, les jugements fréquents de la Cour susciteraient le développement d'un droit international né de sa jurisprudence et par le fait même renforceraient les fondements du droit de la société internationale. Comme le disait Dandurand :

L'arbitrage obligatoire devrait être l'Évangile de la démocratie, car il signifie l'égalité devant la loi : le fort, le puissant acceptant d'être sur le même pied que le plus faible ... [comme Ramsay MacDonald – premier ministre de Grande-Bretagne le disait] Proclamez le principe, et les nations de l'Europe s'habitueront à cette idée d'arbitrage dont elles finiront graduellement par s'imprégner ; lentement peut-être, mais sûrement, elles penseront en termes de paix<sup>23</sup>.

Sous-jacente à tous ces arguments réside l'hypothèse voulant que les différends entre États devraient se régler, aux termes de procédures judiciaires et selon des règles de droit, tout comme se règlent les différends entre citoyens à l'intérieur de l'État, de sorte que le dernier recours des États ne soit pas la guerre mais le droit<sup>24</sup>. Ainsi pensait Dandurand : *Cette nouvelle doctrine [de l'arbitrage obligatoire] est celle qui gouverne les individus dans les sociétés civilisées – seule la jungle y échappe*<sup>25</sup>. Une telle approche semblait aller de soi après que l'horreur de la Grande guerre – ainsi le pensaient les partisans de l'approche juridique de la paix – eut fait de la disparition de ce fléau la question la plus importante du jour. Ils croyaient bien sûr avoir la réponse en s'imaginant que tous les États accepteraient qu'un système de droit remplace un système fondé sur la force<sup>26</sup>. Il ne devait pas y avoir de doutes à cet égard. Qu'est-ce qui fit la différence entre ce qui était faisable et ce qui ne l'était pas... la volonté humaine, de dire un des principaux partisans britanniques de la SDN et député travailliste. « Si nous croyons, nous serons sauvés ; si nous doutons, il est sûr que nous périrons<sup>27</sup>. » Même un professeur d'Oxford (qui avait antérieurement occupé le poste peu envié de directeur du Service du désarmement de la SDN) avait déclaré que

23. Discours sur Le Protocole de Genève prononcé au sénat canadien le 29 avril 1925 par l'Hon. Raoul Dandurand, C.P., Canada, *Débats du Sénat*, Rapport Officiel, Ottawa, Kings Printer, 1925.

24. P.J. NOEL-BAKER, « The Permanent Court of International Justice », *op. cit.*, p. 482.

25. Discours sur Le Protocole de Genève... 29 avril 1925, *op. cit.*, par l'Hon. Raoul Dandurand.

26. Télégramme rédigé à l'intention de l'Australie par Philip Noel-Baker (ancien professeur de Relations internationales à la London School of Economics qui était devenu député travailliste et secrétaire parlementaire particulier auprès du secrétaire d'État aux Affaires étrangères) et Sir Cecil Hurst (conseiller juridique au Foreign Office), Kew, Public Records Office (PRO), W8180/21/98, FO371/14105.

27. Norman ANGELL, *Débats*, Chambre des communes, 27 janvier 1930, p. 693.

L'idée de fonder la paix sur la confiance mutuelle des peuples est facile à concevoir. Le sentiment toutefois en est difficile à réaliser. La Société des Nations a suivi la seule méthode possible en ces matières ; celle de feu M. Coué. Pendant dix ans, elle a répété : « Nous avons confiance les uns dans les autres. Le sentiment ainsi semé a fini par naître et grandir. La foi – comme déjà Pascal l'avait vu avant Coué – la foi est née de gestes dévots. Prenez bonne note, ricaneurs, sceptiques, esprits forts : la Paix, cette grande chose, a des origines modestes<sup>28</sup>. »

### III – Critique

Comme l'indique cette dernière remarque, dans les années 1920, les mécanismes de l'approche juridique de la paix n'étaient pas seulement prisés pour leur aspect pratique immédiat. On estimait que leur usage contribuerait directement à l'élargissement de la paix internationale – c'est pourquoi de nombreux efforts furent déployés pour accroître le recours au droit international, mouvement connu sous le nom de mouvement en faveur de l'approche juridique de la paix. Or, cette grande hypothèse théorique fut extrêmement trompeuse. Le recours au droit pouvait s'avérer un moyen magnifique de régler une difficulté particulière. Mais les questions importantes, quelle que soit la société dans laquelle elles surgissent, sont rarement réglées en ayant recours au droit. Elles le sont de façon politique et la façon dont elles sont traitées reflète les valeurs sociales et les processus politiques qui prévalent dans la société en question. Ainsi, dans un État démocratique bien géré, la force ne sera pas utilisée dans le cadre de l'activité politique qui aboutit à un changement de gouvernement, ou qui modifie la législation ou qui règle un conflit entre des groupes économiques différents. Par contre, on usera certainement d'argumentation et de mesures de pression pacifiques, qui sont l'essence même de la politique. Dans ces États, on ne s'attend pas à ce que ces instruments politiques soient appuyés par la force. Or, sur la scène internationale, et en dépit des efforts déployés durant les années 1920 pour changer les choses, la force est restée l'instrument ultime pour appuyer la politique.

En essayant de changer cet aspect des choses, Dandurand et ses compagnons sont partis d'hypothèses erronées sur la façon de comprendre comment il se faisait qu'à l'intérieur de leurs États – et dans l'ensemble tous venaient de pays démocratiques bien gérés – ils étaient généralement capables de fonctionner sans recourir à la force. Ils ont remarqué que les tribunaux internes

28. Salvador de MADARIAGA, « Grandeur et servitude de l'Angleterre », *Journal de Genève*, 12 Septembre 1929. Dans ses mémoires, Madariaga rappelait : (Traduction) « J'avais plongé dans l'aventure de la SDN de façon tout à fait naïve, sans me poser de questions, avec en tête non la possibilité de voir naître un gouvernement mondial, mais avec la certitude de voir émerger un tel gouvernement... Je me sentais plus citoyen du monde que n'importe qui à Genève. En fait, je n'ai jamais analysé ni véritablement examiné l'origine de ma conviction. Cela découlait de la conviction que si les hommes pensent que la meilleure route est la meilleure, ils vont résolument la prendre – une conviction rationnelle plutôt que raisonnable. » *Morning without Noon. Memoirs*, Farnborough, Saxon House, 1973, p. 103.

étaient actifs et respectés et ont sauté à la conclusion que si cette situation pouvait se répéter au niveau international, elle éliminerait le recours à la force entre les États. En d'autres termes, ils ont supposé que l'absence de l'usage de la force en politique était le résultat, la conséquence, du rôle des tribunaux. Or, en fait, cette absence d'usage de la force reflétait le fait que, dans les États en question, il existait un haut degré d'harmonie sociale et de confiance politique, qui permettait de conduire la politique sans la menace ou l'usage de la force. Dans ces contextes internes, les cours étaient certainement actives. Mais, et cela ne semble pas avoir été remarqué par les partisans de l'approche juridique de la paix, ces cours n'étaient pas utilisées pour régler les questions politiques importantes du jour. Certains conflits ne peuvent tout simplement pas être réglés en recourant au droit. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une partie revendique un droit qui n'est pas reconnu par la loi – la Cour se prononcera simplement en faveur de l'autre partie, et cela ne règlera pas le litige. De la même façon, une cour n'a aucune valeur pratique quand, comme en Irlande du Nord aujourd'hui, chaque partie est tellement retranchée dans ses positions que toute déclaration, par quelque autorité que ce soit, relative à la situation juridique existante devient tout à fait inutile.

En d'autres termes, dans toute société – qu'elle soit nationale ou internationale – les questions importantes sont réglées sur une base politique. Ainsi, même si, au premier abord il peut sembler évident qu'une cour internationale doive occuper une place centrale dans les relations internationales et que les États devraient lui soumettre dans la mesure du possible tous leurs différends, les sociétés politiques ne fonctionnent pas comme cela. Elles ont certes besoin d'un cadre juridique, qui leur est donné sur le plan interne par la Constitution et sur le plan international par les dispositions élémentaires du droit international. Les sociétés ont aussi besoin de la garantie d'obtenir jugement dans certains cas de litiges. Mais si elles sont capables de s'organiser de façon pacifique, ce n'est pas parce qu'elles ont ces cours mais plutôt parce qu'il existe dans ces sociétés ce degré incontournable de confiance sociale et politique.

Malheureusement, cela était loin d'être clair dans l'esprit de Dandurand et de ses compagnons quand ils ont essayé de contrôler les relations internationales en recourant au droit. Il n'était pas dans leur nature d'examiner les liens sociologiques existant entre le droit et la politique, que ce soit dans les sociétés nationales ou internationales, ce qui signifie qu'ils ne réalisaient pas que le droit et l'ordre dont ils bénéficiaient dans leurs propres États étaient la manifestation d'un contexte historique et de conditions sociales très particulières. Les circonstances internationales favorables des années 1920, alors que l'on assistait à une amélioration marquée des relations entre les grandes puissances, les ont encouragés à exprimer leurs espoirs pour un monde meilleur. Ce faisant, ils ont implicitement supposé que la Cour mondiale fonctionnerait toujours de façon idéale, libre de toute idéologie politique et respectée de tous puisqu'elle appliquerait de façon non contentieuse un ensemble de règles de droit acceptées. Il ne faut pas blâmer Dandurand d'avoir

été optimiste et d'avoir avancé l'idée même simpliste que l'homme avait le choix entre le droit ou la guerre<sup>29</sup>. Il était, après tout, le produit de son époque et il était en excellente compagnie.

#### IV – La montée, la chute et la résurrection de la Cour mondiale

En dépit de la détérioration de l'atmosphère internationale durant les années 1930, des mécanismes juridiques tels que la CPJI n'étaient pas moins utilisés qu'autrefois comme moyen de régler des conflits particuliers. Durant la première décennie de son existence, (1922-1932), la CPJI a rendu dix-sept jugements et vingt-quatre avis consultatifs ; et dans ses meilleures années (de 1924 à 1928), vingt-quatre causes ont été déposées. Et même dans les années où elle était encore active (1932-décembre 1939), seize nouvelles causes ont été déposées alors que la Cour rendait quinze autres jugements et trois avis consultatifs<sup>30</sup>. Mis à part son dernier jugement, dont l'exécution a sans doute été empêchée par l'ouverture des hostilités, en aucun cas un gouvernement n'a refusé d'appliquer un de ses jugements ou un de ses avis consultatifs<sup>31</sup>.

De même, le système de la Clause optionnelle ne semblait pas avoir été attaqué outre mesure. En 1934, alors que la SDN comptait 57 membres<sup>32</sup>, 42 des 49 parties au Statut de la CPJI (soit environ 86 %) étaient liées par la Clause optionnelle ; même en janvier 1939, 36 des 48 parties au Statut (75 %) avaient accepté la Clause et il existait plusieurs centaines de traités, conventions et déclarations qui conféraient compétence à la Cour dans des cas précis de litiges. Quoi qu'il en soit, avec la déclaration de la guerre en septembre 1939, la Cour cessa bientôt toutes ses activités judiciaires.

En 1945, on assiste à un autre nouveau départ. Quand des plans sont lancés pour la création des Nations Unies, la CPJI est l'organe de la SDN dont le travail est le plus grandement apprécié<sup>33</sup>. Il n'y eut donc aucune hésitation à

29. Ainsi, par exemple, Skelton (sous-secrétaire, ministère des Affaires extérieures) conseillait à Mackenzie King que en dernière analyse, l'alternative [à la Clause optionnelle] était la guerre, avec toutes ses pertes, ses souffrances et ses dangers pour la civilisation elle-même : note du 12 décembre 1928. Cité dans Lorna LLOYD, « Equality Means Freedom to Differ » : Canada, Britain and the World Court in the 1920s », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 7, n° 2, 1996, p. 326.

30. Chiffres extraits de Shabtai ROSENNE, *The Law and Practice of the International Court*, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff, 1985, 2<sup>nd</sup> revised edition, pp. 10,12.

31. Manley O. HUDSON, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942. A Treatise*, New-York, Arno Press, 1972. Reprint of 1943 edition, p. 596. Suite à la décision de la Cour de 1923 dans l'*Affaire Wimbledon*, le gouvernement allemand a demandé à la Commission des réparations l'autorisation de verser à la France 140 749,35 francs. L'autorisation a été refusée.

32. Incluant notamment le Mexique, le Japon et l'Allemagne dont les avis de retrait n'étaient pas encore entrés en vigueur.

33. Société des Nations, *The League Hands over*, Genève, Publications de la SDN, General 1946.1, p. 83. La CPJI se distinguait de la SDN en ce sens que l'appartenance à la SDN ne conférait pas automatiquement le statut de membre de la CPJI. La CPJI était néanmoins l'organe survivant de la SDN.

créer un successeur à son image – la Cour internationale de Justice – l'un des principaux organes des Nations Unies, et à insister de façon délibérée pour une continuité entre les deux cours en faisant du dernier président de la CPJI le premier président de la CIJ<sup>34</sup>.

Toutefois, les années s'étant écoulées de 1946 à 1988 furent des années de guerre froide et de mauvaises relations politiques entre les grandes nations. Cette situation était associée à une énorme méfiance sociale et à des divisions idéologiques. En outre, les nouveaux États apparus sur la scène internationale à la fin du colonialisme avaient tendance à se méfier du droit international qu'ils considéraient comme un système occidental. Le tout mis ensemble, la Cour est relativement peu utilisée. C'est ainsi qu'en 1990, après plus du double d'années d'existence de la CPJI, dans un monde qui, pour quelque temps, compta plus du double des États qui existaient entre les deux guerres, la CIJ n'avait rendu que trente-trois jugements et dix-neuf avis consultatifs. Elle s'était particulièrement étiolée de 1960 à 1970. Entre juillet 1962 et janvier 1967, aucune nouvelle cause n'avait été portée devant la Cour. La situation resta la même de février 1967 à août 1971 et pour de brèves périodes, en 1970 et en 1971, la CIJ se trouva sans affaires pendantes de quelque nature que ce soit<sup>35</sup>. Les nombreuses objections préliminaires soulevées et le boycottage des procédures par les États met en évidence leur hésitation à recourir à l'arbitrage<sup>36</sup>. Cependant, bien que la Cour fût loin d'être le centre de toutes choses, et que ses avis consultatifs non exécutoires fussent parfois ignorés, ses jugements, quand elle en rendait, étaient généralement acceptés.

Il y eut vraiment peu de circonstances propices au système de la Clause optionnelle. Dans le milieu des années 1950, seuls 33 États (environ 40 % des membres des Nations Unies) étaient liés par la Clause ; en 1985, ce chiffre était de 44 (environ 27 % des membres des Nations Unies). Ce chiffre n'incluait que quelques États arabes, seulement deux pays d'Amérique du Sud et aucun membre du bloc soviétique. Qui plus est, depuis 1946, les réserves attachées à la signature de la Clause optionnelle étaient beaucoup plus larges que celles de la période de l'entre-deux-guerres, tant et si bien qu'à la fin des années 1980

34. « [L'] institution avait simplement changé de nom, disait J.G. Guerrero, président de la CIJ, (Traduction) « Elle reste essentiellement la même, sa structure n'a pas changé, sa mission est semblable et ... son statut n'a été que légèrement modifié. » Discours distribué comme étant le document de la SDN A.30.1946 à la dernière Assemblée générale. Cité dans *The League Hands over*, p. 43.

35. Les choses se sont améliorées par la suite et entre 1972 et 1985 une à trois causes en moyenne étaient portées devant la CIJ chaque année.

36. Entre 1946 et 1996, des objections préliminaires ont été officiellement soulevées dans 25 cas qui, pour les deux tiers, ont été accueillis. Dans 12 autres cas, où des objections n'avaient pas été officiellement soulevées, la Cour avait dû régler d'abord des questions de compétence et d'admissibilité et, dans 7 cas sur 12, l'une des parties ne s'est pas présentée devant la Cour.

un juge de la CIJ soutenait que « seuls onze pays...reconnaissaient véritablement la juridiction obligatoire de la Cour<sup>37</sup> ».

Mais bientôt on vit se produire un changement radical avec l'approche de la fin de la guerre froide (souvent indiquée par la date de 1989). Mikhaïl Gorbatchev, devenu leader de l'Union soviétique en mars 1985, lance son pays dans de profonds changements idéologiques et économiques qui modifient la politique étrangère de son pays. Cela comprend en outre un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer les relations avec la Chine et avec l'Ouest et la place de l'Union soviétique aux Nations Unies. Entre autres choses, cette « nouvelle façon de penser » sous-entend l'appui à la CIJ et un appel aux États pour adhérer à la Clause optionnelle ; et recommande que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité demandent davantage d'avis consultatifs. Comme preuve de sa bonne foi, en 1989, l'Union soviétique accepte la juridiction obligatoire de la CIJ dans six traités sur les droits de la personne<sup>38</sup>.

Comme conséquence de ces développements extraordinaires, la Cour s'est trouvée brutalement fort occupée. Le 1<sup>er</sup> juillet 1996, le nombre total des causes dont elle avait été saisie avait bondi à 71 et elle avait rendu 61 jugements et prononcé 23 avis consultatifs. Dans les douze mois précédents seulement, elle s'était prononcée sur 5 causes d'une extrême complexité et avait commencé à délibérer sur plus d'une affaire à la fois – cette façon de faire constituant un changement marqué dans la pratique de la Cour. Désormais, elle était prête à délibérer sur plusieurs affaires à la fois. En 1998-1999, elle rendit deux jugements et prononça un avis consultatif ; elle émit des ordonnances sur demande prévoyant des mesures provisionnelles dans onze autres cas ; elle admit des contre-réclamations dans un autre cas ; elle émit des ordonnances relatives à la conduite des procédures dans dix-neuf cas au total. En 1999, la Cour fut saisie d'un nombre record de 17 affaires contentieuses<sup>39</sup> tout en traitant 12 affaires antérieures. De même, en 1999, la Cour émit un nombre record de trente-cinq ordonnances, la plupart fixant aux États des délais pour déposer leurs plaidoyers. Le 1<sup>er</sup> juin 2000, alors que 24 affaires sont inscrites au rôle – dont douze seront probablement prêtes pour être entendues d'ici la fin de l'an 2000 – la CIJ n'est pas seulement plus occupée que

37. Le juge Shigeru ODA, « Reservations to Declarations of Acceptance of the Optional Clause and the Period of Validity of those Declarations : the Effect of the Schulz Letter », *The British Year Book of International Law*, 1988, Oxford, 1989, p. 20.

38. La demande de Gorbatchev aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité de montrer l'exemple en soumettant des litiges à la CIJ (Traduction) « a soulevé un grand intérêt qui, malheureusement, s'est vite évanoui. Les cinq ont tenu un certain nombre de réunions au niveau des conseillers juridiques dans l'idée de dresser une liste des sujets que la Cour devrait vraisemblablement aborder en cas de litiges. Mais on n'a pas pu s'entendre ». Juge Mohammed BEDJAOUI (Président CIJ), « The International Court of Justice : what will its Future be? », réunion plénière de l'Assemblée générale des NU, 11 Octobre 1995, <http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/SPEECHES/SpeechPresidentGa1995e.htm>.

39. Le juge Schwebel (Président CIJ) soulignait que du 1<sup>er</sup> août 1998 au 31 juillet 1999, les dix-huit nouvelles causes contentieuses dont fut saisie la CIJ, représentaient un volume jamais atteint dans une période de douze mois. Déclaration à l'Assemblée générale, 25 octobre 1999, <http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/ISPEECHES/SpeechPresidentGA5419991026.htm>.

jamais, mais elle est autrement beaucoup plus occupée que ne l'a jamais été la CPJI.

De plus, la gamme des litiges soulevés porte sur des questions touchant aux principales crises internationales : hostilités au Kosovo et au Congo ; destruction d'un avion civil américain sur Lockerbie en Écosse ; et, peut-être l'affaire la plus importante en matière de droits de la personne jamais portée devant la Cour<sup>40</sup>, soit les allégations portées par la Bosnie-Herzégovine et la Yougoslavie s'accusant mutuellement d'avoir provoqué le génocide, et des allégations croates semblables contre la Yougoslavie<sup>41</sup>. De même, en 1996, la Cour se prononce par un avis consultatif important sur la *Légalité de la menace ou de l'utilisation des armes nucléaires*. Les litiges frontaliers sont traditionnellement ceux pour lesquels la Cour a le plus de succès. Mais le différend entre le Honduras et le Salvador (que la Cour siégeant en séance plénière avait tranché en 1992) fut l'affaire la plus compliquée que la Cour eut jamais à trancher ; il s'agissait en effet de quatre ou cinq causes regroupées en une. Ce différend remontait à 1839 et avait provoqué en 1969 la *four-day soccer war* qui avait fait des milliers de morts<sup>42</sup>. Pour le conflit territorial et maritime actuel entre le Qatar et Bahreïn, les juges ont dû maîtriser une documentation volumineuse et complexe faite d'échanges de plaidoyers écrits s'élevant à plusieurs milliers de pages et tenir cinq semaines d'audience. Même si l'on tient compte des multiples causes soumises par la Yougoslavie et le Congo<sup>43</sup>, le volume des causes judiciaires internationales qui a été traité est remarquable pour une Cour qui ne compte que 189 États membres. Il faut également mentionner que tout cela se fait dans le cadre d'un budget très mince<sup>44</sup>. Il ne faudrait pas

40. Le juge SCHWEBEL (Président CIJ), « La contribution de la Cour internationale de Justice au développement des droits de l'Homme » : discours prononcé à la cérémonie d'ouverture de la cinquième session du Comité international de bioéthique de l'UNESCO, Noordwijk, 2 Décembre 1998, [http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/SPEECHES/ISpeechPresident\\_Unesco\\_981202.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/SPEECHES/ISpeechPresident_Unesco_981202.htm).

41. En mars 1993, la république de Bosnie-Herzégovine a déposé une requête visant à instituer des poursuites contre la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) « pour violation de la Convention sur le génocide ». Après que la Cour eut rejeté l'objection préliminaire de la Yougoslavie à la juridiction de la CIJ, la Yougoslavie déposa une contre-réclamation selon laquelle « la Bosnie-Herzégovine [était] responsable des actes de génocide commis contre les Serbes en Bosnie-Herzégovine ». En décembre 1997, la CIJ jugea que ces contre-réclamations étaient admissibles et faisaient partie des poursuites en cours. En juillet 1999, la république de Croatie a intenté des poursuites contre la République fédérale de Yougoslavie pour des violations à la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide que « ses forces armées, ses agents du renseignement de sécurité et divers détachements militaires » auraient commises entre 1991 et 1995 : [http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/IPress2000/ipresscom2000-09\\_cry\\_20000317.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/IPress2000/ipresscom2000-09_cry_20000317.htm).

42. La guerre éclata lorsque le Honduras perdit un match de qualification pour la coupe du monde au profit du El Salvador.

43. La Yougoslavie a déposé huit plaintes sur l'usage de la force au Kosovo et le Congo en a déposé trois concernant les activités militaires de ses voisins.

44. En 2000, son budget annuel est d'environ 10 millions de dollars us et son greffe emploie 62 personnes en tout (toutes catégories de personnel confondues). Par contre, le budget annuel du Tribunal pénal créé pour juger l'ancienne Yougoslavie, avec son service de poursuites et son greffe, a un budget annuel de 100 millions de dollars us et un personnel de plus de 900 personnes (dont près de 500 sont employés au greffe seulement).



oublier que, bien que des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* créés pour la Yougoslavie et le Rwanda aient tenté d'incriminer des personnes présumées responsables d'atrocités dans ces pays, un accord a été conclu en 1998 pour rédiger un projet de statut pour une cour pénale internationale permanente<sup>45</sup>.

Les parties comparaissant devant la CIJ sont aussi diverses que leurs litiges. Le Tiers Monde s'est débarrassé de la méfiance qu'on lui connaissait envers la Cour<sup>46</sup> et, contrairement à l'eurocentrisme de la CPII, la CIJ

a une clientèle universelle ; les États soumettant des causes à la Cour ne proviennent pas seulement d'Europe ou des Amériques, mais d'Afrique, d'Asie, du Moyen-Orient et d'Australasie. En fait, aujourd'hui ce sont les États d'Afrique qui ont le plus souvent recours à la Cour. La Cour, elle-même, est universelle dans sa composition. Elle compte aujourd'hui des membres des États-Unis d'Amérique, du Sri Lanka, du Japon, d'Algérie, de France, de Madagascar, de Hongrie, de Chine, d'Allemagne, du Sierra Leone, de la Fédération de Russie, du Royaume-Uni, du Venezuela, des Pays-Bas et du Brésil<sup>47</sup>.

Le fait que la Libye ait comparu six fois devant la Cour, l'Iran quatre fois, le Congo quatre fois, les États-Unis vingt fois et la Yougoslavie douze fois révèle bien l'importance qu'on lui reconnaît aujourd'hui.

La Clause optionnelle a profité de tout cela. Les adhésions à la Cour se sont accrues de 50 en 1989 à 62 en juin 2000, et d'anciennes réserves sont tombées. Cependant, comme il existe aujourd'hui plus d'États souverains, cela ne représente qu'une augmentation de 31 % à un peu moins des 33 % des membres des Nations Unies<sup>48</sup>. Néanmoins, comme l'a souligné le dernier

45. Le Tribunal pénal international créé pour juger l'ancienne Yougoslavie a été mis sur pied par le Conseil de sécurité en 1993 et celui pour le Rwanda en 1995. La Cour pénale internationale entrera en vigueur lorsque soixante États auront ratifié le Statut de Rome. En juin 2000, quatre-vingt-dix-sept États l'avaient signé et douze l'avaient ratifié. Lorsque la Cour pénale internationale entrera en vigueur, elle pourra juger des individus accusés d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (notamment ceux commis à l'occasion de conflits internes). Cela n'altérera pas les pouvoirs de la CIJ de traiter des affaires mettant en cause des États souverains et leurs gouvernements.

46. Ceci suivit la décision de 1966 de la CIJ selon laquelle elle ne pouvait entendre les plaintes de l'Éthiopie et du Liberia sur la position de l'Afrique du Sud en Afrique du Sud-Ouest (Namibie). On pensait qu'après la décision de 1962 sur les objections préliminaires (2 ans après l'ouverture des procédures), le Liberia et l'Éthiopie avaient le droit de poursuivre l'affaire. Or, par la voix prépondérante de son président, Sir Percy Spender (Australie), la CIJ a rejeté le droit du Liberia et de l'Éthiopie de faire juger l'affaire. La CIJ fut alors considérée comme le tenant du statu quo occidental et la méfiance du Tiers-Monde subsista même après qu'un avis consultatif de 1971 déclare illégale la présence de l'Afrique du Sud sur ce territoire et l'oblige à retirer son administration et à mettre fin à son occupation de l'Afrique du Sud-Ouest.

47. Le juge Schwebel (Président CIJ), allocution présentée à l'Assemblée générale des NU réunie en séance plénière, 26 octobre 1999, [http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/SPEECHES/iSpeechPresidentGA54\\_19991026.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/SPEECHES/iSpeechPresidentGA54_19991026.htm)

48. En 1989, le chiffre était de 50 États sur les 159 membres des NU ; en 1994, il était de 58 sur les 185 membres des NU ; en 2000, il est de 62 sur les 188 membres des NU. La Suisse, qui n'est pas membre des NU, a adhéré au Statut de la Cour.

président de la CIJ, l'augmentation régulière des causes portées devant la Cour permet d'espérer une plus grande adhésion à la Clause optionnelle (qui, selon lui, « devrait être la norme »)<sup>49</sup>.

Il existe donc une remarquable similitude entre les années 1920 et la dernière décennie du vingtième siècle en ce que les circonstances, dans les deux cas, sont favorables au règlement des conflits par des moyens judiciaires. Dans chacun des cas, un conflit majeur vient tout juste de se terminer ; on est optimiste face au futur ; il existe au moins une harmonie extérieure entre les grandes puissances ; un intérêt général pour la stabilité et pour une évolution pacifique des choses ; il n'existe pas véritablement de doutes sérieux quant à la sécurité ; et le système international est libre de tout pouvoir révolutionnaire. De plus, au cours de ces périodes, le contenu du droit international est généralement accepté et on met l'accent sur le règlement pacifique des différends<sup>50</sup>.

Il existe toutefois deux différences importantes très prometteuses. Tout d'abord, l'expérience récente n'a pas été occultée par de super et ambitieuses hypothèses théoriques sur la contribution que le recours au droit international peut apporter aux questions plus générales de guerre ou de paix. En d'autres termes, on reconnaît aujourd'hui que ces domaines ressortissent de la politique plutôt que de la sphère juridique, ce qui rend moins probable une désaffectation des procédures juridiques pour régler d'autres genres de litiges. Et ensuite, il existe aujourd'hui des barrières beaucoup plus claires à l'usage de la force comme instrument de politique internationale. Cela ne signifie pas que la force ne sera pas utilisée. Mais il semble, du moins en théorie, que la société internationale des États est en train de développer le genre de répugnance face à l'usage de la force que l'on trouve dans les États bien gérés.

## Conclusion

Ainsi, nous traversons aujourd'hui une période d'espoir pour les relations internationales. Il est important, toutefois, de ne pas se laisser emporter par cette évolution contemporaine. Dans tous les aspects de la vie humaine il est trompeur d'attribuer des qualités de permanence à ce qui s'avère être la situation du jour. Car en dépit des allégations proférées au sujet des conséquences de la globalisation, les bases de la vie internationale restent les mêmes : le monde est partagé entre des États souverains qui, dans leur ligne de conduite, se laissent avant tout guider par leurs propres intérêts ; certains de ces États exercent un pouvoir considérable pour ne pas dire immense ; tous leurs leaders sont capables de croire – que ce soit pour des raisons personnelles, stratégiques, ethniques ou idéologiques – qu'ils ont une mission ; et cette mission peut sembler non seulement troublante mais aussi menaçante pour

49. Peter H. F. BEKKER, « The 1999 Judicial Activity of the International Court of Justice », *American Journal of International Law*, vol. 94, n° 2, avril 2000, p. 415.

50. À ce sujet voir Lorna LLOYD, « The League of Nations and the Peaceful Settlement of Disputes », *World Affairs*, vol. 157, n° 4, printemps 1995, pp. 160-74.

les leaders des autres États. L'insécurité, la guerre, la souffrance que peuvent susciter ces facteurs furent bien trop présentes durant le vingtième siècle. Il faudrait donc être historiquement aveugle ou politiquement naïf pour croire, sur la base des tout récents événements, qu'un changement décisif s'est produit dans ce domaine de l'expérience humaine.

S'il existe un ralentissement des relations politiques, qu'il soit bilatéral ou général, il est presque certain que l'usage du droit pour régler pacifiquement les conflits entre les États concernés diminuera aussi, du moins en ce qui concerne la portée des cas ainsi traités et, très vraisemblablement en termes purement numériques aussi. Car, comme nous l'avons soutenu dans le présent article, il existe un lien très étroit entre le climat politique et la volonté de recourir au droit. Quand les relations sont mauvaises, le contenu politique des conflits augmente et les parties hésitent à risquer une défaite. De même, la volonté de s'engager dans le genre d'activité de coopération que requiert le règlement pacifique des conflits diminue. Il ne faut pas exclure ces facteurs.

Il n'en reste pas moins vrai que l'une des caractéristiques les plus remarquables du vingtième siècle a été l'émergence d'une nouvelle orthodoxie face à l'acceptabilité des conflits armés, laquelle s'est exprimée tant en termes moraux que juridiques. Parallèlement, s'est naturellement manifestée une attitude plus positive à l'égard du règlement pacifique des conflits, notamment l'usage à cette fin de mécanismes juridiques. Il est difficile de croire qu'il ne s'agit là que d'un phénomène temporaire. Il est bien sûr tout à fait possible qu'à l'occasion le fossé inévitable entre ce qui est la règle et la conduite proprement dite ne s'élargisse. Mais il est aussi possible que ce genre d'événements ne soit ni fréquent ni généralisé et qu'en rétrospective le vingtième siècle soit considéré non seulement comme un tournant rhétorique mais aussi comme un siècle qui a introduit des pratiques moins belliqueuses et plus pacifiques dans les relations entre les États.

Quoi qu'il en soit, l'usage du droit comme moyen de règlement des conflits entre les États aura toujours sa place. Il ne dominera jamais la politique mais, dans certaines circonstances, il pourra jouer un rôle subordonné important dans le cours des choses. Cette observation, selon laquelle, il en vient aujourd'hui à occuper pareille place, au moins pour le moment, rappelle des souvenirs des années 1920 et particulièrement celui du sénateur Dandurand. Il s'est avéré que cette décennie fut un faux espoir. Aujourd'hui, par contre, il existe non seulement une similitude de circonstances avec les années 1920 mais aussi un plus grand réalisme face aux liens existant entre le droit et la politique et face aux facteurs dont dépend la paix internationale. Pour ces raisons, il est tout à fait possible que le règlement pacifique des conflits, par le biais de l'arbitrage ou des procédures judiciaires, atteigne le genre de reconnaissance pour laquelle ont travaillé Dandurand et ses collègues et remplisse ainsi, en partie du moins, leurs espoirs. On a l'impression que le sénateur Dandurand avait devancé son temps. Mais aujourd'hui, peut-être son temps est-il arrivé ?